

Doppelhaushalt 2015/16 – politischer Stress



In der Finanzbehörde herrscht gegenwärtig viel Hektik, von der allerdings wenig an die Öffentlichkeit dringt. Bis zu den Sommerferien im Juli soll der Entwurf für den Doppelhaushalt 2015/2016 stehen. Der wird dann vom Senat verabschiedet und dann den Abgeordneten im September zur Bearbeitung übergeben.

Drei Besonderheiten prägen diesen Doppelhaushalt:

- Erstens fällt die Aufstellung in die Schlussphase der Auseinandersetzungen im Vorfeld der Bürgerschaftswahl im Februar 2015.
- Zweitens muss erstmals der gesamte Haushaltsplan nicht mehr nach den Grundsätzen der Kameralistik (Kameralisten waren hohe Beamte im »Kammerkollegium« eines [deutschen] Fürsten), sondern der staatlichen Doppik aufgestellt werden. Diese Verpflichtung ist abschließend geregelt worden in dem »Gesetz zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz – SNHG), dass die Bürgerschaft im Dezember letzten Jahres beschlossen hat.
- Drittens steht der Doppelhaushalt 2015/2016 erneut unter dem Diktat der Schuldenbremse. So wurden im Finanzrahmengesetz vom 21. Dezember 2012 schon verbindliche Ausgabenobergrenzen für die Jahre 2015 bis 2020 festgelegt, um auf diese Weise ohne politisch nicht gewollte Einnahmeerhöhungen (etwa durch die Einführung einer Vermögenssteuer) spätestens in 2020 zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Für 2015 wurde dort als Obergrenzen für die bereinigten Gesamtausgaben¹ 12,004 Mrd. Euro und für 2016 12,111 Mrd. Euro festgelegt. Dabei hat man für 2015 2,142 Mrd. Euro und für 2016 2,201 Mrd. Euro an »sonstigen Einnahmen«² unterstellt. Weichen die »anzustrebenden« von den tatsächlichen »sonstigen Einnahmen« ab, müssen die Obergrenzen für die Ausgaben abgesenkt werden, oder aber es entsteht Spielraum für zusätzliche Ausgaben.

Im doppischen Finanzplan, in den diese Vorgaben übersetzt werden müssen, taucht dann nur mehr der »bereinigte Saldo aus Verwaltungstätigkeit«³ (Ausgabenobergrenze minus sonstige Einnahmen) auf, der die Obergrenzen für die »Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs« benennt. Diese Obergrenze liegt für 2015 bei 9,862 Mrd. Euro und für 2016 bei 9,910 Mrd. Euro. Allein dieses Beispiel zeigt, welche »Übersetzungsleistung« zukünftig von den Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft gefordert wird. Ob das zur mehr Transparenz und Effektivität in der staatlichen Haushaltsführung führt, muss mit einem Fragezeichen versehen werden.

Dies um so mehr, weil der bisherige Prozess der Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung in Hamburg wenig Hoffnung macht, dass die offenen Probleme (Produkte, Produktgruppen, Kennziffensystem etc.) in einem jetzt auch noch per Gesetz festgeschriebenen Gewaltakt gelöst werden können.

Hamburg laboriert seit 2003 an der Einführung eines neuen Rechnungswesens und einer doppischen Haushaltssteuerung und hat dafür bisher erhebliche Ressourcen ausgegeben. Mit diesem Übergang zu einer doppischen Haushaltsführung im Hamburg und anderswo sollten u.a. zwei zentrale Schwächen der Kameralistik überwunden werden: erstens erfasst das kameralistische System nicht den Verschleiß des öffentlichen Vermögens (Abschreibungen), zweitens kennt es in der bisherigen Fassung keine Rückstellungen vor allem für die Renten/Pensionen der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes. Schließlich wird sich von einer Ausrichtung auf einen produktorientierten Haushalt mit entsprechenden Kennzahlen eine effizientere Ausgabenpolitik versprochen.

Nach dem Übergang einiger Behörden auf das neue System wurde das Projekt im Jahr 2011 gestoppt. Es waren massive Zweifel an der Ausgestaltung der Produkte, der Konkretisierung von Kennzahlen und der unverzichtbaren Transparenz sowohl für die Abgeordneten, die BehördenmitarbeiterInnen und die politische Öffentlichkeit aufgetaucht. Das neue System wurde redimensioniert und soll jetzt mit dem Doppelhaushalt erstmals für den gesamten öffentlichen Kernhaushalt funktionieren.

Unbestritten: Mit dem bereits zitierten Gesetz aus dem Dezember 2013 wurde eine vollständige Novellierung der Landeshaushaltsordnung vorgenommen. Der Doppelhaushalt 2015/2016 muss demnach nach kaufmännischen Gesichtspunkten und als Produkthaushalt aufgestellt und bewirtschaftet werden. Die Entscheidung für eine vollständige Umstellung auf die Doppik geschah, obwohl die Frage nach den Produkten, den heranzuziehenden Kennziffern und der Transparenz nach wie vor nicht geklärt sind.

Aber selbst einmal unterstellt alle genannten Probleme würden gelöst und Bürgerschaft wie interessierte Öffentlichkeit über ein transparentes Informationssystem mit der neuen Art der Haushaltsführung vertraut gemacht – würden dadurch die grundlegende Probleme des öffentlichen Haushalts (unzureichende Finanzausstattung, Verfall der öffentlichen Infrastruktur, Verschlechterung von Umfang und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, Personalabbau etc.) gelöst? Ganz sicher nicht. Im Gegenteil: Durch die durch das Finanzrahmengesetz bis auf den Cent hinterm Komma festgelegten Obergrenzen für die Ausgaben bzw. für den »bereinigten Finanzmittelbedarf« sind wir mit einer massiven Entdemokratisierung in der Haushaltspolitik konfrontiert. Die gesetzlich festgeschriebenen Etats werden top down auf die Produktbereiche verteilt, die dann damit klar kommen müssen. Diskutiert werden kann allenfalls noch über andere Prioritätensetzungen, d.h. ob z.B. mehr für die Schulen und weniger für die Jugendhilfe ausgegeben werden soll. Darauf reduziert sich die Rolle der Volksvertreter in der Bürgerschaft.

Dass die öffentliche Infrastruktur verfällt und die Altersruhegelder der Beschäftigten den öffentlichen Haushalt belasten, war auch schon vor dem Übergang zur staatlichen Doppik bekannt. Völlig unzureichende öffentliche Investitionen und mangelnde Vorsorge haben gleichwohl nicht verhindert, dass der staatliche Schuldenberg auch wegen falscher Prioritätensetzungen (»Leuchtturmprojekte«) und eine die Besserverdienenden und Vermögenden massiv begünstigende Steuerpolitik ständig gewachsen ist. Die Große Krise und ihre Folgen für Hamburg (HSH Nordbank, aber auch die großen Probleme der Hafenwirtschaft) haben diese Entwicklung noch beschleunigt.

2013 hat die Stadt Hamburg weniger Geld ausgegeben als im Wirtschaftsplan vorgesehen. Mit 11,652 Mrd. Euro lagen die Ausgaben um 132 Mio. Euro oder 1,12% unter dem Haushaltsansatz. Gegenüber dem Vorjahr (11,694 Mrd. Euro) sind die Ausgaben der Stadt sogar (erstmals seit langer Zeit) um 42 Mio. Euro oder 0,4% zurückgegangen. Der Finanzsenator räumt allerdings ein, dass diese Annäherung an einen öffentlichen Haushalt ohne neue Kreditaufnahme eher das Ergebnis von einigen Sonderfaktoren (gute Steuereinnahmen, überplanmäßiger Personalabbau und geringeren Investitionen) war. Die Bewährungsprobe für den längeren Bremsweg bis zum ausgeglichenen Haushalt dauert noch einige Jahre. Offen bleiben dabei die negativen Folgen.

Hamburgs SPD-Senat wird nicht müde zu behaupten, die Herkulesaufgabe der Haushaltssanierung ohne weiteren Vermögensverlust für die Stadt bewältigen zu können. Der Stadtstaat will in den Bereich eines gut verwalteten Gemeinwesens zurück. Aber in den nächsten Jahren sind dazu noch etliche Hürden zu überspringen: die Sanierung der Schul- und Universitätsbauten, ein geordneter Ausstieg aus der Reederei Hapag Lloyd, wo die Hansestadt per Kredit mit über einer Mrd. Euro am Gesellschaftsvermögen beteiligt ist und die erfolgreiche Sanierung der HSH Nordbank, wo die Hansestadt neben dem Eigenkapital auch für erhebliche Garantien gerade stehen muss. Auch die/der Bürger/in soll von geordneten Finanzen etwas haben. Insofern steht der Wohnungsbau und die öffentliche Infrastruktur in Zentrum des öffentlichen Interesses. Der gewaltige Sanierungsstau bei der öffentlichen Infrastruktur soll vermindert und die dringend notwendige Investitionen etwa in den Hafenausbau sollen trotz »Schuldenbremse« getätigt werden.

Das Kalkül, mit der Implementierung der Schuldenbremse und einer Politik der strikten Haushaltskonsolidierung die öffentlichen Finanzen unter Verzicht auf Eingriffe in der Verteilungsverhältnisse (durch Steuerpolitik, auf Länderebene: Verbesserung des Steuervollzugs) in den Griff zu bekommen und gleichzeitig die regionale Wirtschaft trotz eines deutlichen Zurückfahrens der öffentlichen Investitionen stabilisieren zu können, wird nicht aufgehen. Denn durch Personalabbau, die Beschneidung der öffentlichen Dienstleistungen und den Verzicht auf eine aktive Wirtschaftspolitik, die den Umbau der Hamburger Wirtschaft weg von der einseitigen Orientierung auf die Hafenwirtschaft in Angriff nimmt, wird die regionale Wertschöpfung beschädigt. Hamburg kann den Substanzverlust bei der öffentlichen Infrastruktur nicht stoppen. Eine auf künftige Wertschöpfung ausgerichtete Regionalpolitik findet nur sehr eingeschränkt statt.

Mit Blick auf die öffentlichen Finanzen kommt hinzu, dass die Verlängerung der relativ günstigen Steuerentwicklung der letzten Jahre in die Zukunft fraglich ist. Mag sein, dass der Bund Länder und Kommunen wie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an der ein oder anderen Stelle (z.B. bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder bei den Kosten der Unterkunft) entlasten wird, und damit die »sonstigen Einnahmen« erhöht – an der strukturellen Unterfinanzierung des Hamburger Haushalts wird dies wenig ändern. Die Alternative, nämlich Einnahmeverbesserungen durch deutliche Steuererhöhungen für die oberen Etagen der Gesellschaft und einen effektiven Steuervollzug, ist auch von der Hamburger Sozialdemokratie politisch nicht gewollt.

1 Bereinigte Gesamtausgaben sind alle Ausgaben mit Ausnahme der Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, der Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, der Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und der Ausgaben im Zusammenhang mit haushaltstechnischen Verrechnungen. Bei der Berechnung der bereinigten Gesamtausgaben sind zudem die

Zuschüsse an Auswahlbereiche nach § 15a der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 23. Dezember 1971 (...) abzuziehen und die in den Wirtschaftsplänen dieser Auswahlbereiche veranschlagten Auszahlungen hinzuzurechnen.

2 »Sonstige Gesamteinnahmen sind alle Einnahmen mit Ausnahme der Steuereinnahmen, der Einnahmen aus Kreditaufnahme, der erhaltenen Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, der Bundesergänzungszuweisungen, der Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, der Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie der Einnahmen im Zusammenhang mit haushaltstechnischen Verrechnungen. Bei der Berechnung der sonstigen Gesamteinnahmen sind schließlich die Ablieferungen von Auswahlbereichen nach § 15a LHO abzuziehen und die in den Wirtschaftsplänen dieser Auswahlbereiche veranschlagten Einzahlungen hinzuzurechnen.«

3 »Der bereinigte Saldo aus Verwaltungstätigkeit ist der im doppischen Gesamtfinanzplan auszuweisende Saldo der veranschlagten Einzahlungen und Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit mit Ausnahme der Steuereinzahlungen und Steuererstattungen, der Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich und der Bundesergänzungszuweisungen.«

In Verbindung stehende Artikel:



Hamburg: Schuldenbremse in der Praxis - 21. Februar 2014

Quelle: https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/doppelhaushalt-201516-politischer-stress/